Duchâtel. S. A.

1ère Année.

Organisation administrative . . . . 5.
Matières administratives . . . . 4.
Finances . . . . 5 3/4.
Histoire constitutionnelle . . . . 4 1/4.
Histoire constitutionnelle (Conf.) . . . . 4.
Histoire parlementaire . . . . 5.

2me année

Organisation administrative . . . . . . 4.
Matières administratives . . . . 6.
Finances . . . . 5 1/2.
Législation civile comparée . . . . 5 1/2.
Economie politique . . . . 6.
Allemand . . . . 4, 5.

Travaux.

Pour Mr Le Vavasseur de Précourt . . . . . 4 1/2.
Pour Mr Alix . . . . 6.

Compositions.

Pour Mr Alix . . . . 4.
Pour Mr de Foville . . . . 5 1/2.

ASSOCIATION FRANÇAISE
DE
CAUTIONNEMENT MUTUEL

36, AVENUE MARCEAU, 36
PARIS (8e)

LA ROCHELLE
3 VIII
1936
CHARENTE INFre

Paris

Monsieur le Secrétaire
Général
de l'École libre des Sciences
Politiques
29 ~~14~~ rue ~~St Guillaume~~
~~Paris VII~~

PARIS
4 VIII
1936

Adresse d'été

E. DUCHATEL
26, PLACE D'ARMES (OU DE VERDUN)
LA ROCHELLE
(CHARENTE-INFÉRIEURE)

Monsieur le Secrétaire général

Je ne voudrais pas vous infliger un „devoir de vacances" comme on en faisait (de mon temps) aux Sci. Po. (où j'ai débuté 15 rue des Saints Pères en 1881:

Cependant pour remplir une formalité administrative je dois vous demander de vouloir bien me donner un certificat d'études (1881-1885, jusqu'à mon entrée dans l'Inspection générale des finances) — avec mention du 1er prix de la section administrative (1er concours de 1883), décerné par le Directeur. Fondateur Boutmy, sous la forme de 300.ᶠ(or) de livres reliés au nom de l'école et à mon nom, et portant sur le plat la date de 1883

Je suis à votre disposition pour tous les frais.

Mes fidèles souvenirs à l'École | Duchatel

7 août 6

Edmond DUCHATEL

La Rochelle 19 décembre 1861

es s

s 1881-1882, 1882-1883 et qu'il a obtenu le diplôme de la section administrative, le 23 juin 1883, avec le premier prix...... ....

usage personnel

AB.

7 août 6

Edmond DUCHATEL

La Rochelle 19 décembre 1861

es s

s 1881-1882, 1882-1883 et qu'il a obtenu le diplôme de la section administrative, le 23 juin 1883, avec le premier prix...... ....

usage personnel

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1882

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Organisation administrative

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr. Levavasseur de Précourt

M Duchatel élève de 1re année.

NOTE : 5

OBSERVATIONS

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

Le Vavasseur de Pré...

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 11231.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1882.

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Matières administratives.

NOM DE L'EXAMINATEUR

M. Aliz.

M Duchatel élève de 1re année.

NOTE : Assez bien

OBSERVATIONS

Le fond, assez bien compris ~~et~~ mais de la maladresse. (hésitation dans la réponse).

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 11231.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1882

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Finances

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr de Foville

M Duchatel élève de 1re année.

NOTE : 5 3/4

OBSERVATIONS

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 11231.

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

A de Foville

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1882

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Histoire constitutionnelle

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Boutmy

M Duchatel élève de 1re année.

NOTE : 4 1/4.

OBSERVATIONS

20 ans, étudiant en droit. –

– Responsabilité des Ministres aux États-Unis. – 3 1/2 }

Leadership. 5. }

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

Boutmy

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. – Typ. G. Chamerot. – 11231.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1882

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Histoire constitutionnelle

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Vergniaud

M Duchatel élève de 1re année.

NOTE : 4

OBSERVATIONS

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

J. B. Vergniaud

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1882

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Histoire parlementaire

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Charmes

M Duchatel élève de 1re année.

NOTE : 5

OBSERVATIONS

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

Francis Charmes.

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1883

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Organisation administrative

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Levavasseur de Précourt.

M Duchâtel élève de 2e année.

NOTE : 4

OBSERVATIONS

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

Le Vavasseur de Précourt

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1883

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Matières administratives

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Alix

M Duchâtel élève de 2e année.

NOTE : très bien 6

OBSERVATIONS

Réponse très sûre, supposant non-seulement qu'on a retenu, mais réfléchi et compris.

L'examen oral est supérieur à la composition écrite, qui cependant est bonne

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

[illegible]

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1883

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Finances

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr de Foville

M Duchâtel élève de 2e année.

NOTE : 5 ½

OBSERVATIONS

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

A de Foville

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1883

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Législation civile comparée

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Flach

M Duchâtel élève de 2e année.

NOTE : 5 1/2

OBSERVATIONS

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

Jacques Flach

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1883

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Economie politique

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Cheysson

M Duchâtel élève de 2e année.

NOTE : 6

OBSERVATIONS

Examen remarquable

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

Cheysson

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Examen du Juin 1883

MATIÈRE DE L'ÉPREUVE

Allemand

NOM DE L'EXAMINATEUR

Mr Seser

M Duchâtel élève de 2e année.

NOTE : 4½

OBSERVATIONS

Parle passablement ; traduit assez bien ; sait des mots.

SIGNATURE DE L'EXAMINATEUR :

0 = Nul.
1 = Très mauvais.
2 = Mauvais.
3 = Médiocre.
4 = Assez bien.
5 = Bien.
6 = Très bien.

Paris. — Typ. G. Chamerot. — 12979.

~~4~~ 3/4.

Bien. Sont [illegible] exclusivement [illegible] ... pouvoirs financiers des C. m. [illegible] ... d'intérêts, de responsabilité [illegible] ... il y a eu une [illegible] ... Très [illegible] ... la commission municipale ... La paroisse [illegible] ... [illegible] traités. Acceptables : [illegible]

[illegible] 1884 [illegible] 1852 [illegible]

Pour M. [illegible]

E. Duchatel

Composition administrative

Des modifications qu'a reçues la loi communale en France depuis l'an VIII — Rapprochement avec les modifications qu'a subies l'administration de la paroisse en Angleterre —

La commune est ~~à~~ la base de notre organisation politiques et on a dit bien souvent que c'était la seule unité administrative qu'on ne supprime pas, et qui soit imposée par la nature des choses. Les gouvernements les régimes politiques eux-mêmes se succèdent au-dessus d'elle, avec une origine, des théories & des tendances différentes; la commune fait partie du fonds d'institutions primordiales dont le dépôt est toujours fidèlement transmis, d'un régime à l'autre. L'action du législateur se borne à modifier l'organisation communale; il y laisse la trace plus ou moins profonde des théories politiques d'une époque ou d'un parti. C'est à ce point de vue que nous voudrions résumer tout d'abord, dans un rapide exposé, les variations de nos lois communales depuis la Révolution.
Le programme de la Constituante était l'éclatante revendication de toutes les libertés : on doit reconnaître qu'elle a fait revivre la commune

?1

(car en 1789 elle n'existait plus guère que de nom ; l'intendant et ses délégués avaient le premier & le dernier mot dans toutes les questions locales) – Mais la Constituante était, avant tout, préoccupée de mener à bien la grande oeuvre de l'ancienne monarchie, c'est-à-dire la fondation de l'unité nationale. Elle voulait la France, « une & indivisible », comme on l'a dit depuis ; et, en fait, elle regarda toujours les affaires communales comme un service de l'Etat régi par des autorités locales électives. Il est vrai de dire qu'elle fit ces autorités très-indépendantes, trop indépendantes même et que le pouvoir central perdit bientôt tout ~~autorité~~ contrôle sur elles.

– La constitution de l'an III essaya d'introduire une organisation nouvelle : suppression des petites communes, réunion de leurs délégués au chef-lieu de canton. Après cet essai infructueux, la Constitution de l'an VIII revint au système de la Constituante mais en le modifiant dans le sens de la centralisation à outrance. Les agents communaux sont nommés sur une liste au lieu d'être élus ; au fond, c'était assez naturel puisqu'on regardait le pouvoir communal comme une délégation du pouvoir central –

L'Empire & la Restauration continuèrent à faire administrer la commune par de véritables fonctionnaires, (gratuits, il est vrai). Enfin, le gouvernement de Juillet tint la promesse de la charte de 1830, en présentant et en faisant voter les deux lois de 1831 & de 1837, la première sur l'organisation, la deuxième sur les attributions des Conseils municipaux, qui sont désormais électifs. Désormais, le mouvement de décentralisation ne s'arrête plus : le suffrage universel

est introduit en 1848 dans la loi communale comme dans la loi départementale et la loi politique. Le 2e Empire favorise la décentralisation, (notamment par la loi de 1867). C'est bien certainement le même esprit qui anime les diverses assemblées depuis 1871. Si la loi municipale, qui doit réaliser le programme libéral, est encore à faire, on a, du moins, organisé l'électorat municipal, (en 1874), et donné, en 1882, à toutes les Cnes Mnes de France, (sauf Paris), le droit d'élire leur maire & leurs adjoints.

Organisation

De l'an VIII, jusqu'à maintenant, le nombre des autorités communales, ni le caractère général de leurs fonctions, n'ont pas ~~changé~~ varié. Il y a un maire et des adjoints, et à côté d'eux un Conseil municipal – Le maire est à la fois "le représentant de l'Etat dans la commune & de la commune dans l'Etat." Les adjoints ne sont que ses suppléants. Contrairement au système belge, italien, allemand, la France est restée fidèle à la maxime formulée par Roederer, rapporteur de la loi de l'an VIII : « agir est le fait d'un seul » Donc, pas de commission exécutive, pas de représentation permanente du ~~pa~~ corps délibérant, c'est-à-dire du Cl municipal en dehors des sessions. Cependant il faut tenir compte de l'adjonction des plus imposés ; ceux-ci n'avaient à aucun degré le pouvoir exécutif. Mais leur rôle se rapprochait du rôle assigné au Cl général de la commune dans la loi de 1790, et à la junte dans la loi espagnole actuelle. La loi de finances de 1818 avait exigé la présence des plus-imposés de

le communes en nombre égal à celui des membres du Conseil, dans toutes les délibérations qui engageaient gravement les finances. L'adjonction n'existait que dans les petites communes; elle a été supprimée en 1882, comme dérogeant au principe du suffrage universel.

- En l'an VIII, le maire, les adjoints et le Cl Mal sont nommés par le gouvernement, sur une des listes notabilités (Il y avait 3 listes: la liste nationale, qui servait à nommer les membres des assemblées politiques; la liste départementale dans laquelle on prenait les membres des Cls gaux & d'arrondt; les préfets et sous-préfets etc; enfin la liste locale). La liste locale comprend 600.000 personnes, (la liste départementale 6000 & la liste nationale 600); elle est établie une première fois par l'élection, elle doit être renouvelée (comme les autres), tous les 10 ans.

En l'an X, les personnes inscrites sur les listes, y furent inscrites à vie - En réalité, ce système de présentation, ne servait qu'à masquer le pouvoir discrétionnaire du gouvernement - Il put même nommer en dehors des listes.

- La loi de 1831 applique le régime censitaire aux élections des Cls Maux. Le cens est de 100 fr d'impôt direct (cens d'éligibilité); le cens exigé pour l'électorat est moins élevé, et, si le collège électoral n'est pas assez nombreux, il s'adjoint les plus imposés qui n'ont pas le cens voulu. Le maire & les adjoints sont nommés par le roi, dans le sein du Cl Mal.

- Le décret du 3 juillet 1848 applique le suffrage universel à toutes les élections locales. L'élection avait lieu sur les mêmes listes que ~~pour~~ l'élection des députés. Le domicile exigé fut donc d'abord de 6 mois, puis de 3 ans, puis de 6 mois.

Est éligible quiconque a 25 ans accomplis, jouit de ses droits civils & politiques, et possède son domicile dans la commune, ou bien qui y est inscrit au rôle d'une des quatre contributions directes.
– Les maires & adjoints sont élus, en principe, par le Conseil municipal.
– Le second empire a deux lois d'organisation, la loi du 7 juillet 1852 et celle du 5 mai 1855; elles sont encore en vigueur, pour les détails matériels de l'élection. L'élection des conseillers municipaux a toujours lieu sur les listes politiques. Les maires & adjoints sont toujours nommés: par le Président de la République (ou l'Empereur), dans les chefs-lieux de département & d'arrondissem^t (on a ajouté: et de canton en 1855) et dans les villes de 3.000 habitants; ailleurs par le préfet.
– La principale innovation de la loi du 14 avril 1871, « sur les élections municipales », est précisément le retour au principe de 1848, élection des maires & adjoints par le conseil; mais le gouvernement conserve, provisoirement, le droit de nommer par décret dans les villes de plus de vingt mille âmes & les chefs-lieux de départem^t & d'arrondissement.
– Cette question, de la nomination des maires, a été souvent débattue depuis 1871 & résolue plusieurs fois en sens inverses. La loi du 28 mars 1882 a généralisé le principe de l'élection.
– L'Assemblée nationale, par le loi du 7 juillet 1874, s'est écarté du ~~prin~~ système jusque là suivi, en créant une liste électorale spéciale pour l'élection aux C^ls M^aux, (elle sert aussi à l'élection des Conseillers généraux). Elle a été visiblement inspirée par l'exemple des législations étrangères, qui, toutes, ou presque toutes, exigent des conditions plus sévères, pour prendre part à la discussion des affaires locales, que pour élire les députés. La durée du

domicile exigé peut aller jusqu'à 2 ans. Il n'est de 6 mois que pour les personnes nées dans la commune ou qui y ont satisfait à la loi de recrutement. – On avait voulu écarter ~~ainsi~~ ainsi toute la population flottante qui n'a qu'un médiocre intérêt dans les affaires municipales. En fait, le résultat a été presque nul, et la liste communale se confond presque avec la liste politique. La différence dans le chiffre total des inscrits, pour les deux catégories, n'est pas de 200.000 pour toute la France (sur dix millions d'électeurs). Dans la Seine, où elle est la plus élevée, elle n'est que de 15.000. En Suisse et en Allemagne, il faut être bourgeois, pour avoir le droit de vote en matière communale et le corps électoral est très restreint.

Attributions. – Les Conseils municipaux délibèrent sur les affaires de la commune, le maire exécute leurs décisions, il est suppléé au besoin par les adjoints; mais il ne peut leur déléguer d'une façon générale toutes les affaires de sa compétence. La délégation doit être spéciale, (par ex. la tenue des actes de l'état-civil.). Le maire, outre ses attributions de représentant du pouvoir central, et il y en a plus de 500, possède la plénitude du pouvoir exécutif dans la commune. Il représente la commune en justice, passe tous les actes et contrats qui l'intéressent, nomme les employés inférieurs, (les autres sont le plus souvent nommés par le préfet). – Il a le pouvoir réglementaire, que le conseil municipal ne possède à aucun degré; ce pouvoir s'étend, ~~de~~ en matière de police municipale, de police rurale, et de voirie municipale. Le droit de police est subordonné au contrôle du préfet qui annule les arrêtés temporaires, et autorise, dans le délai d'un mois (au moins par son silence), les arrêtés permanents). Le maire, est, au point de

vue financier, l'ordonnateur des dépenses de la commune; il rend, chaque année, un compte moral et d'administration au C^l M^al. Il est, d'une manière générale, pour tous ces actes, sous la simple surveillance de l'autorité centrale, c'est-à-dire le plus souvent du préfet, tandis qu'il est, pour l'état-civil, et autres attributions analogues, sous l'autorité directe des agents supérieurs de l'Etat.

Le Conseil municipal n'a pas, comme en d'autres pays, notamment en Belgique, la plénitude du pouvoir communal. Ses attributions sont limitativement indiquées par la loi. Il est vrai qu'il peut faire des voeux en toute question d'intérêt communal, mais les voeux sont d'une médiocre importance.

- L'importance des attributions du Conseil, et le degré auquel est parvenu la décentralisation, peut se mesurer d'après la classification des délibérations. Elles se divisent, dès le principe, en plusieurs catégories :

~~Attributions~~ Délibérations réglementaires (n'existent que depuis la loi de 1837).

~~Attributions~~ Délibérations exécutoires par elles-mêmes, mais qui peuvent être suspendues par l'autorité.

Délibérations qui ont besoin d'approbation expresse. (ou délibérations simples)

Délibérations qui ne sont que des avis.

Voeux.

- La loi de 1837 est la première qui ait donné aux C^ls M^aux le droit de statuer, réglementairement, sur des objets d'une certaine importance. L'art 17. de la loi de 1837 contient 4 catégories; en fait, d'après la jurisprudence, elles se réduisent à deux.

1° le mode d'administration des biens communaux

2° les conditions des baux à ferme ou à loyer, au-

dessous d'une certaine durée. Encore le mot « réglementaire » ne doit-il pas être pris à la lettre, car le préfet peut toujours l'annuler sur la simple réclamation d'une partie intéressée, alors même qu'il n'y a aucune violation de la loi ni d'un règlement d'admin^{on} publique.

Les autres délibérations du C^{il} M^{al}, prévues par la loi de 1837, sont, en principe, exécutoires sur l'approbation du préfet, ou d'une autorité supérieure (décret ou loi).

La loi du 24 juillet 1867 ~~est~~ marque le plus grand pas qu'on ait fait dans la voie de la décentralisation, depuis 1837. Son article 1er ajoute 9 catégories d'attributions à celles qui étaient déjà du pouvoir réglementaire. Ces délibérations portent ou sur la gestion des biens, ou sur q.ques taxes communales. Or, le dernier § de l'article ajoute « en cas de désaccord avec le Conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet. » Cet alinéa, dans l'esprit des auteurs de la loi, devait assurer le contrôle de l'autorité même sur les délibérations réglementaires. Depuis que les maires sont partout élus, ils se trouvent le plus souvent d'accord avec le C^{il} M^{al}, et cette restriction aura moins d'importance.

Les deux décrets de décentralisation, du 25 mars 1852 et de 1861, ~~av~~aient concentré presque toute la tutelle des communes dans les mains ~~sur la tête~~ du préfet, (néanmoins, il y avait toujours l'intervention d'une loi, d'un décret dans plusieurs cas, du ministre et même du C^{il} de préfecture, par exemple pour les autorisations de plaider). Quand on fit la loi de 1871 sur les Conseils généraux, et que la Commission départem^{le} fut créée à l'image de la députation permanente belge et italienne, il fut question de donner la tutelle communale aux corps électifs du département. On s'arrêta à une transaction

qui intervint entre les partisans de la décentralisation et le gouvernement. On compliqua encore les questions de tutelle, en donnant au C^l^ g^al^ le droit d'autoriser les tarifs d'octroi, et on ne donna à la C^on^ départementale que les questions de vicinalité (ordinaire). Cela tient à ce qu'elle n'est pas présidée par un agent de l'État, comme la députation belge –

— En résumé l'histoire de la commune française depuis l'an VIII indique une tendance manifeste bien que les résultats soient encore peu importants à la décentralisation communale – Le phénomène inverse s'est produit en Angleterre –

– Avant ~~1782~~, 1832, l'Angleterre contenait des paroisses & des bourgs, ayant des attributions très-étendues, et néanmoins absolument indépendants du pouvoir central. La paroisse est une association ~~est~~ dont le but était, à l'origine, exclusivement religieux (entretien de l'église, frais du culte, assistance). Puis elle s'était chargée d'un certain nombre de services locaux, notamment la création et l'entretien des highways, et autres attributions essentiellement civiles. Gouvernée par la vestry, c'est-à-dire l'assemblée de tous les habitants payant la taxe des pauvres, ou une select vestry, choisie dans le sein de la vestry, elle n'était contrôlée que par les juges de paix du comté, (magistrates of peace), qui surveillaient en particulier la gestion du board of guardians, c'est-à-dire des administrateurs de la taxe des pauvres. Les bourgs, très-peu nombreux (200 environ aujourd'hui), avaient une autonomie à peu près complète, concédée par leur charte de fondation.

Depuis un demi-siècle, toute une série de pouvoirs locaux s'est développée en Angleterre et a pris une importance telle que la paroisse et même le bourg sont menacés d'être englobés par eux.

Ce sont les commissions locales, et parmi ces commissions, trois institutions particulières : l'union des ~~communes~~ paroisses, le district sanitaire, et le district scolaire -

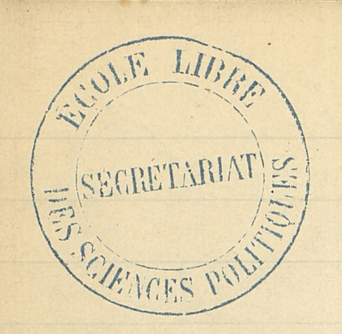
L'union des ~~communes~~ paroisses répond à deux besoins : la gestion en commun de la taxe des pauvres (l'assistance), et l'entretien des highways. Les petites paroisses se sont aperçues que ces deux charges étaient trop lourdes et seraient plus facilement supportées par une association qui est souvent très nombreuse (30 à 40.000 habitants). Un highways board administre tous les highways de l'union, perçoit et dépense les revenus spéciaux (highway rate) ; de même les établissements d'assistance sont gérés en commun, toujours sous la surveillance des juges de paix. L'action du bureau du gouvernement local qui est à Londres un équivalent (très affaibli) de notre ministère de l'intérieur, est encore peu sensible sur les unions de ~~communes~~ paroisses -

- Au contraire c'est ce bureau qui crée, et modifie les districts sanitaires & scolaires. Ce sont des établissements publics, dont l'action s'exerce sur un territoire déterminé, et sur des matières spéciales. Le district sanitaire a dans ses attributions : la voirie urbaine, les établissements insalubres, les hospices, l'hygiène et tout ce qui peut toucher de près ou de loin, à la santé publique. Le district scolaire a l'achat et la construction, l'entretien des écoles la surveillance des parents, pour l'exécution de la loi de 1870 sur l'~~enseignement~~ instruction obligatoire. Les districts ont la personnalité morale, ils possèdent, acquièrent, administrent leurs biens, sous la surveillance du bureau du gouvernement local. Ils sont représentés par des C^ons locales, ~~qui~~ administrateurs qui ont le pouvoir réglementaire, et dont les décisions sont exécutoires au même titre que celles des autorités municipales. Les districts et les paroisses et les bourgs, de même

que les unions de paroisses sont autant d'unités administratives superposées, enchevêtrées les unes dans les autres pour leurs limites territoriales autant que pour leurs attributions; car en Angleterre on ne détruit jamais, mais on construit toujours, et l'on modifie lentement les vieilles institutions. Néanmoins le besoin d'unité se fait sentir, et il est puissamment servi par l'action envahissante de la bureaucratie centrale, c'est-à-dire du bureau du gouvernem^t local.
On a réduit la paroisse rurale à ses attributions religieuses; on lui a enlevé même le cimetière. Ensuite on a aidé à la fusion des unions de ~~commune~~ paroisses avec les districts sanitaires ruraux. L'évolution ne fait que commencer, mais dans un avenir plus ou moins éloigné, l'administration ~~existera~~ sera presque entièrement dans la main de ces C^ons locales, représentant à la fois l'union des paroisses & le district sanitaire. Pour les bourgs, l'œuvre est encore plus avancée; en principe, le district sanitaire urbain se confond, pour ses limites, avec le bourg; il enlève ainsi au Conseil du bourg la plupart de ses attributions, et il paraît désigné, d'avance pour être son successeur éventuel. Enfin la même concentration se produit pour les districts scolaires.
Or, partout où les C^ons locales se substituent aux anciennes autorités, notamment à la paroisse, le pouvoir central gagne du terrain; car, nous l'avons dit, l'action du bureau du gouv^t local, est très-étendue, (au moins pour l'Angleterre). Il en résulte que l'Angleterre, partie d'une extrême décentralisation, comme la France d'une centralisation complète marcherait en sens inverse, et verrait diminuer l'initiative de ses pouvoirs locaux.
Toutefois les mœurs anglaises empêchent que ce mouvement ne soit très-rapide, ~~et elles arrêteron~~

l'opinion ~~empêchera~~ arrêterait certainement le gouvernement, s'il voulait aller trop loin. Mais l'Angleterre y aura gagné une certaine unité, et elle aura perdu, avec ses vieilles institutions municipales, un des caractères qui la distinguaient le plus nettement, des autres États d~~e~~' Europe -

---



5 1/2
Assez bonne

E. Duchâtel

Composition de Finances

Du Papier-monnaie & du cours forcé

Papier-monnaie : ce nom, à lui seul, nous avertit que l'objet, qualifié ainsi, est quelque chose d'exceptionnel, d'hybride, et qui échappe aux lois ordinaires de l'échange et du crédit. En effet, qu'y a-t-il de commun entre le papier, ce produit éminemment ~~utile~~ utile, mais d'une valeur si minime, et la monnaie, qu'on peut définir ainsi : « Un produit choisi pour être la commune mesure des valeurs et l'instrument des échanges commerciaux. » Pour être la mesure des valeurs, il faut avoir une valeur propre, et même une valeur assez élevée. Donc le papier-monnaie est une création artificielle. elle ne peut subsister qu'à deux conditions : un développement remarquable du crédit public & privé, et (dans une certaine mesure seulement), la sanction légale, l'appui de la force publique.

Nous ne voulons pas dire que le papier ne serve jamais de monnaie, dans le cours ordinaire des choses. Seulement, il n'est pas une monnaie à proprement parler, et il ne vaut que par le crédit qu'on y attache ; un paiement fait avec du papier n'est qu'une "promesse de paiement". En fait, l'importance des paiements en papier est le meilleur indice de la

richesse d'un peuple, quands ils sont faits et consentis librement, concurremment avec un certain nombre de paiements en espèces – Il en résulte même une économie prodigieuse de numéraire – Ainsi l'Angleterre, à l'aide des lettres de change, des billets à ordre, des chèques, des warrants, des billets de banque, du Clearing-house de Londres, solde des milliards, fait face à un mouvement d'affaires unique au monde, et cela avec une quantité de numéraire bien inférieure à celle qui circule en France –

– Tel est l'usage normal du papier dans les échanges; il correspond à l'état de santé d'un pays, au point de vue économique & politique – Le papier-monnaie, au contraire, est ce qu'on peut appeler un remède héroïque, mais dangereux, à une situation désespérée, ou du moins anormale – Voyons d'abord quelle est sa nature, au point de vue théorique –

– Tous les économistes s'accordent pour le ranger dans la classe des expédients temporaires, comme la dette flottante, les emprunts à court terme. En réalité c'est un emprunt d'État, et le plus mauvais des emprunts, car c'est un emprunt forcé. L'emprunteur, c'est l'État, le prêteur est indéterminé – C'est le créancier antérieur ou postérieur à l'opération, qui devra accepter, de l'État ou des particuliers, du papier, au lieu de monnaie, à l'échéance de sa créance – Celui-ci transmettra le papier à un autre créancier, qui deviendra, vis-à-vis de l'État, le prêteur dont nous parlions tout-à-l'heure. Mr Leroy-Beaulieu ajoute: c'est non-seulement un emprunt forcé, mais c'est un emprunt gratuit. En effet, l'État ne paye pas d'intérêt; mais il arrive le plus souvent que le papier perd beaucoup de sa

1

valeur, si ~~la confiance~~ le ~~État~~ gouvernement ne jouit pas de la confiance publique, et en raison même du risque de non-remboursement. Si la dépréciation dure encore au moment où l'État retirera le papier de la circulation, (ce sera très-rare), il perdra tout l'agio, et l'opération pourra être très-onéreuse –

On a signalé plusieurs fois le rapport de cette opération toute moderne, ~~de~~ l'émission de papier ayant cours forcé, et des falsifications de monnaies, si communes au moyen-âge, pratiquées notamment par les rois de France depuis Philippe-le-Bel (« le roi faux monnayeur, par excellence ») jusqu'à 1789. Ces opérations avaient réduit, (en plusieurs siècles il est vrai), la livre d'argent de 400 ou 500 gr à 5 grammes, c'est-à-dire à 1/100 de son poids & de sa valeur vénale – Le papier-monnaie, lui, prend, du jour au lendemain 100/100 de la valeur, car celle du papier est nulle – Le crédit le soutient bien assez haut, au moins pendant quelque temps – Puis la dépréciation se produit et les créanciers antérieurs à l'opération se trouvent frustrés de toute la différence.

Quant aux opérations d'échange, ou de prêt, qui ont lieu sous le régime du papier-monnaie, elles se font à un taux plus ou moins élevé, en raison de la perte possible.

– En résumé, par l'emprunt ordinaire, même forcé, ~~on~~ l'État achète des milliards avec des millions, (au moins pour le présent). Par le cours forcé, c'est avec des mille francs, tout au plus, qu'il achète ces milliards, et l'opération est d'autant plus dangereuse que la ~~séduction~~ tentation est plus ~~tentante~~ séduisante pour ceux qui gouvernent.

Ajoutons, au point de vue économique, les résultats presque inévitables, d'une émission prolongée : disparition du crédit, car on ne sait plus, en prêtant, comment on sera payé, ni même si on sera réellement payé ; perturbation profonde dans le commerce, notamment dans le commerce extérieur, qui, lui, ne peut pas se faire avec du papier-monnaie. - C'est surtout en matière de papier-monnaie que la loi de Gresham s'applique et garde toute sa valeur : la mauvaise monnaie chasse la bonne, le papier chasse l'or, et il devient de plus en plus difficile, pour l'Etat, de retrouver le numéraire disparu, et qui est pourtant nécessaire pour reprendre les paiements en espèces.

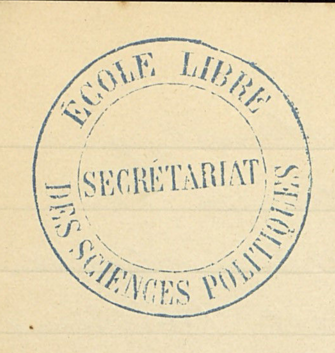
- Tout ce que nous venons de dire semblerait devoir faire condamner, absolument, l'usage du papier-monnaie ayant cours forcé. - En réalité, l'économiste le plus sévère ne peut méconnaître, en présence de l'histoire, les services indiscutables que cet expédient a rendu à plusieurs pays, et à la France en particulier. (au moins une fois en 1870).

- C'est l'histoire de ces expériences, et souvent de ces échecs, que nous voudrions résumer -

- On peut rattacher à 3 causes principales, les circonstances où l'émission du papier monnaie paraît nécessaire, et même inévitable.

- 1° Quand le numéraire fait défaut dans un pays, et que les échanges manquent de cet instrument nécessaire. Cela est moins rare qu'il ne semble, et cette disette d'or & d'argent peut se produire même en des pays producteurs de métaux précieux, en Russie, par exemple -

- Elle peut être causée par des exportations d'or considérables, à la suite de mauvaises récoltes, d'une guerre, ou d'une mauvaise situation éco-



nomique, si elle se prolonge outre mesure.
Nous devons reconnaître que, l'or une fois sorti, le papier-monnaie ne contribuera pas à le faire rentrer dans le pays, ~~po~~ conformément à la loi de Gresham, dont nous parlions tout à l'heure.
Tel est le cas de la Russie, où il y a eu précisément des guerres heureuses ou malheureuses, de mauvaises récoltes et tout cela compliqué par l'absence de crédit. Le papier-monnaie, en Russie, est un papier de banque, garanti par l'État. Le rouble-papier après s'être relevé en 1860, (il existe depuis très-longtemps), est de nouveau retombé à l'occasion de la dernière guerre, il perd aujourd'hui environ 38% de sa valeur nominale.
C'est en partie pour les mêmes causes que l'Autriche a eu recours au papier-monnaie; il y existe encore aujourd'hui, et il a subi, d'après la marche des événements politiques, des fluctuations considérables.
— 2°. On est obligé de ~~proclamer~~ décréter le cours forcé, quand une banque d'État (Banque de France ou d'Angleterre), se trouve dans l'impossibilité de payer ses billets à présentation. Cependant, en 1805 & 1814, il suffit de limiter, pour un temps, la quotité des remboursements de la Banque de France. En 1848, la Révolution de février vint se greffer sur une mauvaise situation économique, (mauvaises récoltes, crise à la Bourse, notamment sur les valeurs de chemins de fer). On fut obligé de décréter le cours forcé qui dura seulement quelques mois. L'État était du reste lui-même, hors ~~d'État~~ d'état de rembourser les dépôts des Caisses d'épargne (consolidation des livrets). Le cours forcé en 1870, eut une toute autre cause. En 1848, la Banque

de France n'eut, à un moment donné, que 59 millions d'encaisse, tandis que le 11 août 1870, veille de la proclamation du cours forcé, l'encaisse dépassait 1 milliard.
– La Banque d'Angleterre a dû plusieurs fois recourir au même moyen, quand un trop grand nombre de billets se présentaient à ses guichets – Généralement, le cours forcé des billets est accompagné, quand il n'en est pas précédé, d'une élévation extraordinaire du taux de l'escompte, afin de décourager les emprunteurs ; les crises dont nous parlons ont été, grâce à ce moyen, assez courtes ; il vaut mieux, si c'est possible, dans l'intérêt du crédit, limiter simplement le chiffre des remboursements en espèces.
3°. Nous arrivons à la véritable cause des grandes émissions de papier-monnaie ; c'est-à-dire aux causes politiques, telles que les guerres civiles ou étrangères, les révolutions etc. quatre grands États nous fournissent des exemples d'opérations colossales, qui ont eu des fortunes diverses, mais qui sont toute particulièrement intéressantes. Nous voulons parler de l'Angleterre (pendant les guerres de la Révolution), de l'Italie (de 1866 à 1883), de l'Amérique (pendant la guerre de sécession), et enfin de la France (en 1790-96) et en 1870-79).
– On sait avec quelle énergie, avec quel dédain des sacrifices subis & quelle indomptable obstination jusque dans la défaite, l'Angleterre a combattu la Révolution française et l'Empire – Les ministres & le peuple anglais ont mérité en cette circonstance le surnom du duc de Wellington (l'iron duke). Mais, dès les premières années, les embarras financiers commencèrent à Londres, comme à Paris.

— En 1798 Pitt dut créer l'impôt sur le revenu Income-tax, si impopulaire & même si odieux qu'on dut le suspendre en 1802, et l'abolir solennellement en 1816, (les registres en furent brûlés en place publique — il ne put être rétabli, et seulement à titre provisoire, qu'en 1842). Les émissions de papier-monnaie commencèrent à la même époque, et le cours forcé ne fut aboli qu'en 1820. C'est la banque d'Angleterre qui émit, avec garantie de l'Etat. Les billets perdirent beaucoup en 1813 et pendant les Cent-jours, jusqu'à Waterloo. Au moment où les remboursements purent commencer, (en 1820), ils étaient à peu près au pair, ce qui arrive toujours en pareil cas.

— L'Italie, pendant la guerre malheureuse de 1866, (Custozza & Lissa), a fait des émissions beaucoup moindres, par l'intermédiaire de diverses banques italiennes. De mauvaises conditions économiques, l'abolition de certains impôts, exigée par l'opinion publique, (notamment l'impôt sur la mouture), ont retardé, jusqu'en 1883 cette opération de la reprise des paiements en espèce, qui couronne dignement l'œuvre entreprise, avec tant d'habileté & de persévérance par M. Magliani, la restauration des finances italiennes. Du reste, la jeune Italie eut confiance dans son gouvernement, dans son ministre des finances, et dans l'avenir de la nation, car le papier-monnaie, si décrié, ne perdit pourtant jamais plus de 17 %. Néanmoins c'est avec une vive impatience que tous les patriotes italiens attendaient sa suppression; elle a été rendue possible par le succès de l'emprunt de 640 millions or négocié avec ~~une~~ des banquiers anglais (Baring & Hambro). Naturellement, il est arrivé,

qu'au 1er janvier 1883, quelques semaines avant le terme légal fixé pour le remboursement, le papier-monnaie italien était au pair, et, même les premiers jours, personne ne s'est présenté pour demander le paiement en espèces.

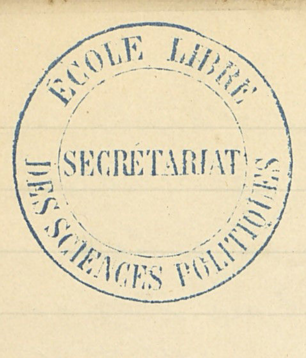
— C'est encore une guerre, et cette terrible guerre de sécession qui dura 5 ans (1861, 62, 63, 64, 65), qui porta le budget fédéral de 400 millions à 2 milliards 1/2, qui a amené les États-Unis à pratiquer le cours forcé —

— La guerre de l'indépendance en 1776, avait été l'occasion d'une expérience malheureuse — Le petit peuple de 3 millions d'habitants, qui composait les 13 États de l'Union, avait émis jusqu'à 1 milliard de papier-monnaie — Le résultat fut la banqueroute des « Insurgents », comme on les appelait en Europe —

— En 1865, l'Union n'a pas fait banqueroute, elle a montré au contraire une activité et une persévérance absolument uniques, pour amortir sa dette, et pour faire face à tous ses engagements.

— Quant au papier-monnaie, il revêtait trois formes différentes : des bons avec affectation spéciale, des billets de banque et enfin des billets d'État (les greenbacks). Tous, et surtout les derniers, perdirent beaucoup pendant les premières campagnes, qui furent favorables aux Sudistes — Après 1865, ils revinrent promptement au pair —

— La France a fait, à elle seule deux opérations colossales, à deux époques différentes, et avec des résultats contraires — Chacune peut être prise pour type, la première de l'abus qu'on peut faire de cette ressource extraordinaire du cours forcé, et la seconde, de l'usage habile et prudent qui peut aboutir à une issue heureuse.



Les causes de l'émission des assignats sont multiples. La révolution de 1789 a été amenée par le mauvais état des finances, l'impuissance de Necker lui-même, à couvrir des déficits accumulés. Les Etats-généraux, nommés & convoqués pour « régénérer » les finances, commencèrent il est vrai par supprimer les privilèges, mais aussi tous les impôts indirects, qui constituaient, alors comme aujourd'hui, le principal revenu du trésor - On ne mit rien à leur place, rien, qu'un impôt direct de 240 millions, en principal, qui fut irrécouvrable, et qui démontra l'erreur des financiers physiocrates de la Constituante. Dès 1789, il fut question de recourir au papier-monnaie. Un député de Rouen, Lecouteux de Chendeneux, ancien directeur de la Caisse d'escompte, fut chargé du rapport, et combattit vivement le projet à la tribune, en démontrant, avec son expérience des affaires, que rien ne peut forcer le commerce à prendre du papier pour de l'or - Dupont de Nemours proclama plus tard que l'omnipotence était impuissante à faire du papier une monnaie, là où manquait le crédit. Maury & Cazalès, de la droite, étaient du même avis - Mais Bailly, la Rochefoucauld, Roederer, vantaient les avantages du papier-monnaie - C'est en 1790 que les premiers assignats furent émis - Ils n'avaient pas le caractère qu'ils eurent plus tard; c'était tout simplement un emprunt en titres gagés sur ~~des~~ une garantie immobilière - Les biens nationaux (composés alors d'une partie des biens de la couronne abandonnés par le roi, et des biens du clergé) valaient environ 2 milliards -. Ils se vendaient lentement - On escomptait le succès de cette opération, et on en réalisait d'avance une partie du bénéfice -
Mais les titres (de 10.000 livres chacun) portaient

intérêt à 5%; on avait calculé que d'après la moyenne des ventes on pourrait les rembourser au bout d'un certain temps; et une échéance était même indiquée; d'ailleurs il ne s'agissait que de quelques centaines de millions. C'était parfaitement correct. Dès la même année, on accrut beaucoup le chiffre des émissions, et on réduisit l'intérêt à 3%, en supprimant toute indication d'un terme de remboursement – Puis on supprima complètement l'intérêt et on porta le minimum des coupures à 200 livres – Plus tard, afin de faire remplir à l'assignat les fonctions de la monnaie, on fit descendre le minimum jusqu'à dix sous – Dès 1793, ~~on~~ le législateur n'indique plus de maximum d'émission, et le gouvernement n'en ~~ne~~ publie plus le chiffre – La planche aux assignats marchait silencieusement, et jetait sur le marché des quantités prodigieuses de papier de plus en plus déprécié – La multiplicité des coupures rendait la contrefaçon facile, et des faussaires aidaient à la dépréciation. Elle était déjà de 20 à 30% quand, en avril 1793, la Convention décréta : la peine de 6 ans de fers, contre tout citoyen qui acceptera des assignats contre moins d'or (c.à.d. au-dessous du pair). Les peines contre le refus d'assignats, en cas de récidive, étaient effrayantes. On aurait décrété la mort que le cours n'aurait pas remonté, au contraire, car on n'osait pas accepter un papier aussi dangereux. La baisse s'accentua. Le prix des marchandises ~~ne~~ s'élevait en sens inverse, et la Convention décréta le maximum ~~de~~ des prix de vente – Le seul effet de la loi fut de faire fermer les boutiques, d'arrêter le commerce, et la loi dut être rapportée – Les biens nationaux s'augmentaient en même

temps par la confiscation des biens d'émigrés, mais la vente en était très-difficile — D'abord les scrupules religieux empêchaient une grande partie de la population d'acquérir les biens qui avaient appartenu au clergé — On avait aussi des inquiétudes sur l'avenir & la durée de la Révolution; enfin la vente, eût-elle été possible pour toutes ces raisons, il restait la raison économique. Comment vendre 4 milliards de terres, c'est-à-dire peut être 1/8e de la France, alors que tout commerce, toute industrie, tout crédit même était paralysé? On eut beau mettre l'adjudication à la charge des communes, il ne servit de rien, car les communes elles-mêmes étaient obérées — Enfin l'Etat ne recevait jamais le prix de vente qu'en assignats, et les assignats ne valaient plus rien — On arrêta l'émission, au commencement de 1796, alors que le mendiant même remerciait, quand on lui offrait des assignats — Ils avaient perdu 99 1/2 % de leur valeur; un porc valait des milliers de francs, et la planche aux assignats (nom populaire — ou plutôt impopulaire — de la presse de l'Etat) en avait fabriqué pour 45 milliards. La "planche" fut brûlée sur la place de l'Hôtel-de-Ville, et on promit de ne plus émettre d'assignats. Cependant on lança des mandats territoriaux qui ne perdaient à l'origine que 20 %; ils ne valurent plus bientôt que 2f, 50, et ils ne durèrent que quelques mois —

L'Etat fit banqueroute. La dette fut réduite à 1/3 (40 millions de 5 %).

— A cette histoire lamentable, il faut opposer comme contraste, l'usage que la France a fait du papier-monnaie en 1870 — Ici, ce n'est plus un billet d'Etat mais un billet de banque qui apparaît. La Banque de France

consent à l'Etat un emprunt plus ou moins volontaire, contre l'autorisation d'émettre des billets ayant cours forcé — Les conditions économiques étaient bonnes en 1870 et depuis 1870; la France était dirigée par des hommes ayant une longue expérience des questions financières; enfin il n'y avait plus cette fallacieuse garantie des biens nationaux qui semblait, de 1790 à 1796, excuser toutes les exagérations — Il faut dire aussi que le patriotisme de la nation, la fermeté des directeurs de la banque, qui tout en se prêtant aux circonstances, surent imposer les conditions exigées par la prudence, aidèrent beaucoup au succès de l'opération.

On avait déjà fait, au lendemain de la déclaration de guerre, un emprunt à la banque, — mais c'est le 12 août que le cours forcé fut voté, afin de protéger l'encaisse de la banque qui, la veille le 11, dépassait 1 milliard — Après Sedan la Banque devint la caissière du gouvernement de la Défense nationale; on lui assigna, pour la garantie de ces emprunts, les forêts de l'Etat; le maximum des prêts fut de 1 milliard 1/2. Le maximum des émissions se produisit en 1873, où il atteignit environ 3 milliards — C'est la banque qui paya les 200 millions de la rançon de la capitale; les impôts n'avaient pu rentrer, le trésor était vide, la rançon de 5 milliards devait être payée, le plus tôt possible et par tous les moyens, afin de libérer le territoire, et, dans les premiers jours après la capitulation, alors que la commune soulevait Paris, Mr Pouyer-Quertier montrait à Mr Thiers, quelques billets de banque au fond d'un chapeau: « Voilà le trésor de la France. » On ne prévoyait pas encore le merveilleux succès des deux emprunts

de 2 et de 3 milliards, en 1871 et en 1872. Cependant, il faut le dire à l'honneur des finances françaises, le billet de banque ne perdit jamais plus de 2 1/2 pour 1000 francs en or (en 1873 et à un moment seulement).

— La banque avait prêté le milliard 1/2 d'abord à *6 %, puis à 3 %, puis à 1 % (après la guerre). C'est le taux de 1 % qui fut payé jusqu'au remboursement intégral. Dès 1872, le ministre des finances eut l'honneur de proposer, et l'Assemblée nationale le courage de voter 200 millions pour l'amortissement de cette dette. 150 ou 200 millions furent ainsi inscrits tous les ans au budget jusqu'en 1878, et c'est au 1er janvier 1879 que, la banque étant remboursée, le cours forcé disparut de nos lois, sans que personne s'en aperçût, sans que personne même se figurât qu'il existait encore.

* sur les premiers emprunts seulement

— En présence de cette expérience remarquable et presque unique, et de la nécessité qu'une guerre malheureuse et prolongée imposait à un gouvernement patriotique, de recourir aux moyens extraordinaires, pour sauver l'honneur du pays, il n'est pas d'économiste qui puisse repousser absolument, et en tout état de causes l'usage de ce moyen exceptionnel de crédit.
